

PENYELESAIAN SENGKETA HAK ATAS TANAH MELALUI PENGADILAN TATA USAHA NEGARA

Oleh:

Manan

***Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jember**

manansuhadi@unmuhjember.ac.id

Abstrak

Tidak tuntasnya peradilan tata usaha negara mengadili sengketa pertanahan timbul dari pemahaman bahwa peradilan tata usaha negara tidak berwenang mengadili “sengketa kepemilikan”, dan tidak berwenang menilai “akta jual beli” padahal kedua alasan tersebut merupakan rangkaian proses yang tidak bisa dilepaskan dari keabsahan sertipikat secara materil. Jika pemahaman ini tetap dipertahankan dapat dipastikan keberadaan PTUN dalam menenagani sengketa pertanahan lebih kepada kebenaran formal bukan mengejar kemanfaatan dan keadilan masyarakat. Dari kendala di atas maka penting kiranya untuk menelusuri terlebih dahulu pengertian dan nilai-nilai hukum yang terkandung di dalam pemahaman selama ini menyengkut istilah ‘kepemilikan tanah’ dan ‘akta jual beli’ itu sendiri.

Kata kunci :Peradilan Tata Usaha Negara, Kewenangan, Sengketa Tanah.

PENDAHULUAN

Kasus-kasus yang menyangkut sengketa dibidang pertanahan dapat dikatakan tidak pernah surut, bahkan mempunyai kecenderungan meningkat dalam kompleksitas maupun kuantitas permasalahannya, seiring dengan dinamika ekonomi, sosial dan politik Indonesia. Bagi hakim dalam menyelesaikan sengketa juga berhadapan dengan kepastian hukum. Kepastian hukum menurut kaum utilitarian harus menjadi tujuan primer hukum baru kemudian diikuti kemanfaatan sebagai tujuan sekundernya¹. Ketentuan UUD 1945 Pasal 33 Ayat 3 bahwa : “Bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”, merupakan landasan konstitusional yang semestinya menjadi sumber hukum tertinggi hukum pertanahan di Indonesia.

Timbulnya sengketa hukum yang bermula dari pengaduan suatu pihak (orang/ badan hukum) yang berisi keberatan-keberatan dan tuntutan hak atas tanah, baik terhadap status tanah, prioritas, maupun kepemilikannya dengan harapan dapat memperoleh penyelesaian secara administrasi sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Mencuatnya kasus-kasus sengketa tanah di

¹¹ Sudjito, *Prona Pensertifikatan Tanah Secara Massal dan Penyelesaian Sengketa Tanah yang bersifat Strategis*, Yogyakarta, Liberty, 2007, hal. 205

Indonesia beberapa waktu terakhir seakan kembali menegaskan kenyataan bahwa selama kemerdekaan Indonesia negara masih belum bisa memberikan jaminan hak atas tanah kepada rakyatnya, UUPA baru sebatas menandai dimulainya era baru kepemilikan tanah yang awalnya bersifat komunal berkembang menjadi kepemilikan individual.

Tanah sebagai hak ekonomi setiap orang / badan hukum dapat memunculkan konflik maupun sengketa. Berbagai sengketa pertanahan itu telah mendatangkan berbagai dampak baik secara ekonomi, sosial dan lingkungan. Secara ekonomis sengketa itu telah memaksa pihak yang terlibat untuk mengeluarkan biaya yang dikeluarkan. Dalam hal ini dampak lanjutan yang potensial terjadi adalah penurunan produktivitas kerja tata usaha karena selama sengketa berlangsung, pihak-pihak yang terlibat harus mencurahkan tenaga dan pikirannya, serta meluangkan waktu secara khusus terhadap sengketa sehingga mengurangi hal yang sama terhadap kerja atau usahanya.

Dampak sosial dari konflik adalah dapat terjadi ketidakharmonisan/ kerenggangan sosial di antara warga masyarakat, termasuk hambatan bagi terciptanya kerjasama di antara mereka. Dalam hal ini konflik dapat terjadi dengan instansi pemerintah dan warga masyarakat di sekitar lokasi tanah sengketa, sehingga menimbulkan penurunan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah berkenaan ketidakpastian hukum.

Disamping itu, selama konflik berlangsung ruang atas suatu wilayah dan atas tanah yang menjadi objek konflik/ sengketa biasanya berada dalam keadaan status *quo* sehingga ruang atas tanah yang bersangkutan tidak dapat dimanfaatkan akibatnya adalah terjadinya penurunan kualitas sumber daya lingkungan yang dapat merugikan kepentingan semua pihak.

Tanah yang dulu dipandang dari sudut sosial, yang tercakup dalam lingkup hukum adat, hak ulayat dan fungsi sosial, kini mulai dilihat dari sudut ekonomi, sehingga tepat apabila Perserikatan Bangsa-bangsa mensinyalir bahwa saat ini masalah pertanahan tidak lagi menyangkut isu kemasyarakatan tetapi telah berkembang menjadi isu ekonomi².

Bertambahnya kegiatan/ aktivitas manusia setiap hari sangat berpengaruh pada pemanfaatan tanah tersebut. Sebutan tanah dapat kita pakai dalam berbagai arti, maka dalam penggunaannya perlu diberi batasan, agar diketahui dalam arti tersebut digunakan dalam hukum tanah, kata sebutan “tanah” dipakai dalam arti juridis, sebagai suatu pengertian yang telah diberi batasan resmi oleh UUPA, dengan demikian bahwa tanah dalam pengertian juridis adalah permukaan bumi ayat (1), sedang hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang terbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar, sedangkan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (1994) tanah adalah:

² Muhammad Yamin dan Rahim Lubis, *Beberapa Masalah Aktual Hukum Agraria*, Medan : Pustaka Bangsa Press, 2004, Halaman 26

- 1) Permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali
- 2) Keadaan bumi di suatu tempat.
- 3) Permukaan bumi yang diberi batas.
- 4) Bahan-bahan dari bumi, seperti : pasir, cadas, napal, dan sebagainya.³

Berdasarkan uraian diatas, maka penulis tertarik untuk membahas kepastian hukum penyelesaian sengketa hak atas tanah sebagai suatu karya ilmiah dengan judul ***“Kepastian Hukum Penyelesaian Sengketa Pembatalan Sertifikat Hak Atas Tanah Melalui Pengadilan Tata Usaha Negara.”***

Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut. Maka penulis dapat mengidentifikasi isu hukum sebagai berikut :

1. Apakah Pengadilan Tata Usaha Negara berwenang menyelesaikan sengketa hak atas tanah ?
2. Apa status hukum Sertifikat Hak Atas Tanah Menurut Undang-undang Pengadilan Tata Usaha Negara ?
3. Apa bentuk perlindungan hukum dari putusan Pengadilan Tata Usaha Negara terhadap para pihak ?

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1. Penyelesaian Sengketa Tanah Melalui PTUN

Tidak jarang pemanfaatan peruntukan tanah menimbulkan konflik di dalamnya sehingga Kantor pertanahan tidak dapat menindak lanjuti permohonan untuk mendaftarkan tanah yang masih dalam masalah hukum, dari permasalahan ini muncul peran pengadilan untuk menyelesaikannya. Pengertian ‘pengadilan’ disini juga termasuk ke dalam bagian dari negara, dengan demikian pengadilan harus mampu menentukan salah satu pihak yang berhak atas tanah yang dipersengketakan, pedoman hakim (pengadilan) dalam menentukan siapa yang berhak adalah mengacu kepada ketentuan-ketentuan UUPA dan beberapa peraturan pelaksanaannya.

Lahirnya kewenangan pengadilan tata usaha negara dalam sengketa pertanahan karena sertifikat hak atas tanah masuk dalam rumusan pasal 1 angka 9 Undang-undang No. 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang menyatakan bahwa: “Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang

³Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Jilid 1*, Jakarta : Djambatan, 2005, Halaman 18

berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata”.

Meskipun sertifikat hak atas tanah masuk dalam rumusan pasal yang menjadi kewenangan PTUN untuk mengadilinya, akan tetapi tidak semua sengketa yang objeknya sertifikat hak atas tanah menjadi kewenangan PTUN, tergantung pada latar belakang dan karakteristik yang menjadi pokok permasalahan dalam gugatan, hanya permasalahan yang menyangkut prosedur penerbitan sertifikat sajalah yang menjadi kewenangan PTUN, apabila hal-hal yang dipertentangkan menyangkut keabsahan syarat-syarat pengajuan sertifikat antara lain, keabsahan akta jual beli, keabsahan alas hak pemohon, dan keabsahan syarat-syarat yang lain hal demikian di luar kewenangan peradilan tata usaha negara mengadilinya, sengketa demikian harus terlebih dahulu diselesaikan ke peradilan perdata untuk menentukan keabsahan syarat-syarat tersebut, pendapat demikian terkondisi dari penalaran sebagian besar hakim tata usaha negara terhadap sengketa pertanahan.

Seringkali dalam praktek pada saat persidangan terungkap fakta bahwa akta jual beli sebagai salah satu syarat pengajuan sertifikat yang digugat ternyata direkayasa, fakta tersebut terungkap dengan jelas, misalnya; Penggugat dapat membuktikan bahwa pada saat terjadi jual beli ternyata penjual telah meninggal sepuluh tahun yang lalu, dari fakta demikian berdasarkan logika hukum yang seharusnya menjelma sebagai pengetahuan hakim sudah wajib kiranya mengemukakan fakta yang sebenarnya, kemudian ketika mau dikonfrontir dengan pembeli (pemegang sertifikat) pada saat persidangan juga tidak ditemukan keberadaannya. Dalam posisi kasus demikian kantor pertanahan tidak dapat dipersalahkan, karena kantor pertanahan pada saat proses penerbitan sertifikat hanya diwajibkan sebatas menilai bentuk formal dari akta jual beli, dan terbatas pada pemeriksaan kelengkapan syarat semata, kantor pertanahan tidak mempunyai kewenangan untuk menyatakan sah atau tidak sah akta jual beli, komentar yang acapkali dikemukakan kantor pertanahan dalam masalah ini adalah pada saat proses penerbitan sertifikat tidak/belum ada sanggahan dari pihak manapun dan baru diketahui pada saat persidangan.

Meskipun pada dasarnya suatu keputusan apabila dikemudian hari diketahui terdapat kekurangan/cacad/tuna maka pejabat yang bersangkutan harus membatalkannya. Dalam kondisi demikian oleh karena diketahui cacat akta jual beli tersebut pada saat persidangan di pengadilan maka kantor pertanahan biasanya tidak serta merta membatalkan sertifikat akan tetapi harus menunggu putusan pengadilan, sedangkan peradilan tata usaha negara tidak dapat menjangkau keabsahan akta jual beli, sengketa demikian cenderung disarankan untuk diselesaikan di peradilan perdata, sehingga pencari keadilan harus menempuh dua kali proses persidangan dalam satu kasus.

Pada Pasal 85 ayat (4) undang-undang tentang peradilan tata usaha Negara menyatakan bahwa “Jika pemeriksaan tentang benarnya suatu surat menimbulkan persangkaan terhadap orang

yang masih hidup bahwa surat itu dipalsukan olehnya, Hakim Ketua Sidang dapat mengirimkan surat yang bersangkutan ini kepada penyidik yang berwenang, dan pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara dapat ditunda dahulu sampai putusan perkara pidananya dijatuhkan”, apabila dicermati maksud dari pasal tersebut adalah memberi kewenangan kepada hakim tata usaha negara untuk menyelesaikan sengketa tersebut hingga tuntas, tidak serta-merta apabila ada indikasi akta jual beli dipalsukan sengketanya diserahkan kepada peradilan perdata. Hal kedua yang patut diketahui maksud dari pasal 85 ayat (4) itu diadakan juga memberi peluang hakim tata usaha negara untuk menilai secara *ex nunc*, karena ketika ada putusan pidana menyatakan bahwa surat itu palsu, hakim tata usaha negara terikat kepada putusan pidana walaupun pada saat menerbitkan sertipkat pihak kantor pertanahan belum mengetahui adanya pemalsuan.

Kekakuan dalam penegakan hukum administrasi dipengaruhi oleh faham positivism yang memandang hakikat hukum tidak lain dari pada norma-norma positif dalam peraturan perundang-undangan, akhirnya hakim hanya mengedepankan kepastian hukum melalui pendekatan legalistik formal pada ketentuan undang-undang, akibatnya dalam penegakan hukum demikian kebenaran materil yang mengandung unsur keadilan dan kemanfaatan terabaikan. Satu contoh dalam kasus konkrit ada sebuah Gambar Situasi (GS) atas nama orang lain menghalangi seseorang untuk membuat sertipkat, kemudian digugat di pengadilan tata usaha negara, pada saat pemeriksaan dipersidangan ternyata orang yang namanya tertera dalam GS tersebut sudah mengakui bahwa GS tersebut salah dan tanah yang dimaksud dalam GS tersebut bukan tanah miliknya, kemudian kantor pertanahan juga secara tidak langsung mengakui hal tersebut dan menyerahkan sepenuhnya kepada pengadilan, dari fakta hukum ini sudah jelas GS yang disengketakan tidak perlu dipertahankan dan tidak memberikan manfaat bagi siapapun, akan tetapi persoalannya adalah gugatan yang diajukan telah melewati tenggang waktu 90 (Sembilan puluh) hari, atas fakta-fakta tersebut hakim mencoba mengabaikan tenggang waktu pengajuan gugatan demi mencapai hakekat keadilan dan kemanfaatan dan akhirnya memutuskan bahwa GS tersebut dibatalkan, akan tetapi tidak semua hakim melakukan pendekatan yang sama, putusan hakim tersebut dibatalkan oleh tingkat banding dengan alasan telah lewat tenggang waktu, pembatalan tersebut cukup beralasan karena menurut hukumacaraperatungugatandibatasiolehwaktu.

Kelemahan penanganan sengketa pertanahan di PTUN tidak lepas dari semangat yang terkandung dalam hukum formil yaitu bertujuan sekedar pengawasan atas tindakan pemerintah bukan semangat menyelesaikan sengketa, sedangkan hukum formil tersebut menjadi acuan hakim dalam menjalankan fungsinya, ketentuan-ketentuan yang terkandung di dalam hukum acara memaksa cara pandang hakim terhadap hukum itu kaku dan normatifprosedural dalam melakukan konkretisasi hukum, oleh karena kekakuan yang telah tertata sedemikian rupa sehingga keberanian

mengambil keputusan yang berbeda dengan ketentuan normatif undang-undang dapat dianggap sebagai suatu kesalahan

2. Status Hukum Sertipikat Hak Atas Tanah Menurut Undang-undang Pengadilan Tata Usaha Negara

Penerbitan tanda bukti hak yaitu Sertipikat Hak Atas Tanah, isinya dalam “*Sistematic Initial Registration*” adalah surat ukur yang merupakan kutipan dari peta pendaftaran tanah dan salinan buku tanah. Sertipikat ini isinya tergantung dari letak tanah di desa, dalam sistem “*Sistematic Initial Registration*” letak tanah umumnya di desa lengkap, sertipikatnya berisi surat ukur dan salinan buku tanah yang ada pada 1 (satu) sampul. Sedangkan desa yang belum lengkap/desa yang belum punya peta pendaftaran yang ada hanya peta dasar. Pada mulanya sertipikat hak atas tanah berisi salinan buku tanah saja tanpa surat ukur. Dalam perkembangannya sertipikat tanpa surat ukur sering menimbulkan sengketa karena tidak adanya data petunjuk objek.

Sehubungan dengan itu kemudian dikeluarkan Keputusan Menteri Agraria Nomor 6 Tahun 1965 yang menyebutkan “Sertipikat yang hanya terdiri dari salinan buku tanah harus dilengkapi dengan gambar situasi/perusahaan situasi”. Ditinjau dari isi dan bentuk, gambar/peta situasi tidak ada bedanya dengan surat ukur (sama-sama menunjukkan luas tanahnya), tetapi secara yuridis ada perbedaan yang mendasar, yaitu surat ukur yang diterbitkan dalam rangka “*Sistematic Initial Registration*” adalah dokumen tanda bukti hak mengenai data fisik tanah yang bersangkutan, sebaliknya pembuatan gambar situasi tidak melalui prosedur seperti pembuatan surat ukur karena memang hanya dimaksudkan sebagai petunjuk objek bukan sebagai alat pembuktian.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 sertipikat yang diterbitkan tanpa surat ukur tersebut yang hanya dilengkapi dengan gambar situasi dinamakan “sertipikat sementara”, tetapi bukan berarti sertipikat ini berlaku sementara, melainkan sertipikat yang diterbitkan sementara sebelum ada surat ukur, karena belum ada peta pendaftaran tanahnya.

3. Kegiatan Pemeliharaan Data Fisik dan Data Yuridis

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, kegiatan pendaftaran tanah ditambah 1 (satu) yaitu pemeliharaan data fisik dan data yuridis. Menurut Pasal 36 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 pemeliharaan data pendaftaran tanah dilakukan apabila terjadi perubahan pada data fisik atau data yuridis obyek pendaftaran tanah yang telah terdaftar.

Selain sistem tersebut yang dijelaskan di atas, dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 maupun Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, terdapat sistem lain yaitu “*Individual/Sporadic Initial Registration*”. Tata cara pendaftaran tanah secara “*Individual Initial Registration*” yang didaftarkan adalah haknya, sehingga dalam Undang-Undang Pokok Agraria yang aturan pelaksanaannya terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961

maupun Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 sering disebut sebagai "*Registration of Titles*". Pada dasarnya ada 2 (dua) cara yang dipakai untuk pendaftaran tanah secara "*Individual Initial Registration*".

Hak-hak subyek hukum atas suatu bidang tanah dengan alai bukti berupa suatu sertipikat harus dilindungi mengingat sertipikat hak atas tanah adalah bukti tertulis yang dibuat oleh Pejabat Umum yang berwenang. Oleh karenanya menurut Pasal 164 HIR dan Pasal 1866 KUH Perdata merupakan bukti otentik yang memiliki kekuatan pembuktian sempurna. Dalam Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 ditentukan dengan tegas bahwa sertipikat merupakan Surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Sertipikat tanah adalah dokumen formal yang memuat data yuridis dan data fisik yang dipergunakan sebagai tanda bukti dan alat pembuktian bagi seseorang atau badan hukum (privat atau publik) atas suatu bidang tanah yang dikuasai atau dimiliki dengan suatu hak atas tanah tertentu.⁶⁰ 60 Boedi Djatmiko, *Sertipikat dan Kekuatan Pembuktiannya*, www.tripod.com.Online internet tanggal 31 Januari 2010.

Sebutan "sertipikat" atau *certificate* (ing), *certificaat* / *certifikaat* (bld), adalah merupakan tanda pernyataan atau keterangan yang dikeluarkan atau diterbitkan oleh pejabat dan atau lembaga /institusi tertentu dengan tujuan tertentu.

Menurut kamus bahasa Indonesia disebutkan bahwa sertipikat merupakan surat keterangan (pernyataan) tertulis atau tercetak dari orang yang berwenang yang dapat digunakan sebagai bukti pemilikan atau kejadian⁴, sehingga makna kata sertipikat tanah seperti halnya sertipikatsertipikat yang lain, adalah surat bukti kepemilikan tanah. Sertipikat–sertipikattersebuttidakakan mempunyai arti apa-apa apabila diterbitkan oleh pihak atau lembaga yang tidak mempunyai kewenangan yang diberikan Negara atau hukum untuk itu. Dengan kata lain bahwa sertipikat akan mempunyai kekuatan yuridis apabila memang diterbitkan oleh lembaga yang memperoleh kewenangan untuk itu. Dapat pula dikatakan bahwa sertipikat merupakan suatu dokumen formal yang dijadikan tanda dan instrument yuridis adanya hak kepemilikan atas suatu barang atau benda (*thing*). Dalam konsep hokum barang atau benda ini dibedakan benda bergerak (*personal property*) dan benda yang tidak bergerak (*real property*).

Hal yang sama sebagaimana disebutkan dalam kamus Black's law menyebutkan bahwa: "*certificate a document in which fact is formally attested (death certificate)* ", dalam halaman lain disebutkan: "*certificate of title a document indicating ownership of real or personal property*". Konsepsi sertipikat sebagai suatu dokumen formal yang dipergunakan sebagai instrument yuridis bukti kepemilikan hak atas tanah yang diterbitkan oleh lembaga Negara (pemerintah).

⁴Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. (Jakarta : Balai Pustaka, 1990), Hal. 225

Menurut pendapat Boedi Harsono, sertifikat (tanah) adalah suatu surat tanda bukti hak yang dikeluarkan pemerintah dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah atau merupakan suatu tanda bukti bahwa seseorang atau suatu badan hukum mempunyai suatu hak atas tanah atas suatu bidang tanah tertentu⁵.

Lebih lanjut dikatakan Irawan Soerodjo, bahwa sertifikat tanah merupakan surat tanah bukti yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan. Dari sini sudah dapat ditangkap bahwa makna sertifikat tanah dalam konstruksi yuridisnya merupakan suatu dokumen formal yang dipergunakan sebagai tanda dan atau instrument yuridis bukti hak kepemilikan atas tanah yang dikeluarkan oleh BPN RI (Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia) lembaga / Institusi negara yang ditunjuk dan diberikan wewenang oleh negara untuk menerbitkannya. Sertifikat sebagai tanda dan atau sekaligus alat bukti hak kepemilikan atas tanah merupakan produk hukum yang diterbitkan oleh BPNRI didalamnya memuat data fisik dan yuridis⁶.

Sertifikat (hak atas tanah) merupakan produk hukum yang diterbitkan oleh BPNRI yang dipergunakan sebagai tanda bukti dan alat pembuktian hak seseorang atau badan hukum (privat atau publik) mempunyai hak atas suatu bidang tanah. Di atas telah diuraikan yang dimaksudkan dengan itu. Selanjutnya akan diuraikan dimana diatur sertifikat itu dalam peraturan perundang-undangannya dan kekuatan yuridis sertifikat selaku dokumen dan instrument yuridis dihadapan hukum.

Konstruksi hukum sertifikat hak atas tanah dan kekuatan pembuktiannya dapat dicermati dalam beberapa ketentuan perundangan. Didalam UU (Undang-Undang) No. 5 tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria atau disebut juga Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) di dalam Pasal 19 ayat 1 dan 2, disebutkan:

1. Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah;
2. Pendaftaran tersebut dalam ayat 1 Pasal ini meliputi:
 1. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah
 2. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
 3. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat;

Berdasarkan Pasal tersebut memberikan gambaran bahwa prinsip negara akan memberikan jaminan hukum dan kepastian hak terhadap hak atas tanah yang sudah terdaftar. Bahwa jaminan bukti adanya tanah yang sudah terdaftar dengan memberikan " surat tanda bukti hak" yang berlaku

⁵Boedi Harsono, *Op. Cit.* hal. 286

⁶Irawan Soerodjo, *Op. Cit.* Hal. 50

sebagai alat pembuktian yang "kuat". Sebagai catatan bahwa ketentuan tersebut belum menyebutkan kata "sertipikat" sebagai surat tanda bukti hak.

Berdasarkan ketentuan Pasal 19 tersebut maka selanjutnya dikeluarkan PP (Peraturan Pemerintah) No. 10 tahun 1961, tentang pendaftaran tanah yang selanjutnya PP ini diganti dengan PP No. 24 tahun 1997, tentang pendaftaran tanah. Didalam Pasal 13 ayat 3 dan 4 PP No. 10 tahun 1961, disebutkan:

1. salinan buku tanah dan surat ukur setelah dijahit menjadi satu bersamasama dengan kertas sampul yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Agraria, disebut sertipikat dan diberikan kepada yang berhak;
2. sertipikat tersebut pada ayat (3) Pasal ini adalah surat tanda bukti hak yang dimaksud dalam Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria.

Sebutan sertipikat sebagai surat tanda bukti hak baru tersebut dalam ketentuan PP tersebut. Selanjutnya didalam Pasal 1 angka 20 PP No. 24 Tahun 1997, tentang pendaftaran tanah, bahwa "sertipikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat 2, huruf c, Undang- Undang Pokok Agraria untuk Hak Atas Tanah, Hak Pengelolaan, tanah wakaf, Hak milik atas satuan rumah susun, dan Hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan".

Apabila merujuk pada Pasal 1 angka 5 PP No. 24 tahun 1997, tentang pendaftaran tanah disebutkan: "*hak atas tanah adalah hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 Undang-Undang No. 5 tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, selanjutnya disebut UUPA*".

Selanjutnya pada Pasal 16 UUPA, yaitu macam-macam hak atas tanah yakni:

Hakmilik, hakguna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan dan hak-hak lain yang ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak lain yang sifatnya sementara yang disebutkan dalam Pasal 53. Dengan demikian dapat disimpulkan kita mengenal dua macam sertipikat yakni:

1. Sertipikat hak atas tanah;
2. Sertipikat yang ada hubungan dengan hak atas tanah, yakni sertipikat HPL, tanah wakaf, hak tanggungan dan hak milik atas satuan rumah susun.

Berdasarkan hasil penelitian dilapangan, warga Meruya Selatan telah mengikuti semua prosedur yang telah ditentukan dalam pengajuan permohonan sertipikat hak atas tanah mereka (tanah yang disengketakan)⁷.

⁷Tjahyo Widiyanto, *Wawancara*, Kepala Kantor Pertanahan Jakarta Barat, tanggal 15 Pebruari 2010

Jaminan negara ini diberikan kepada pemilik atau pemegang sertifikat dapat diberikan karena tanahnya sudah terdaftar dalam sistem database administrasi pertanahan negara. Dalam administrasi pertanahan dapat diketahui siapa yang menjadi pemegang haknya (pemilik bidang tanah), subyek pemegang hak atas tanahnya, obyek haknya, letak, batas dan luasnya serta perbuatan-perbuatan hukum yang dikaitkan dengan tanahnya dan beban-beban yang ada di atas obyeknya, memberikan nilai tambah ekonomi.

Adanya sertifikat hak atas tanah pemiliknya akan terlindungi dari tindakan sewenang-wenang dari pihak lain, serta mencegah sengketa kepemilikan tanah. Dengan kata lain bahwa dengan terdaftarnya hak kepemilikan atas tanah seseorang warga masyarakat maupun badan hukum oleh negara dan dengan diterbitkan tanda bukti kepemilikan berupa sertifikat hak atas tanah, negara akan memberikan jaminan keamanan terhadap pemilikan tanah serta agar dapat dimanfaatkan secara optimal. Sebaliknya terhadap tanah-tanah yang belum didaftarkan maka negara tidak menjamin kepastian hukum dan haknya bagi pemilik atau yang menguasainya.

Menurut ketentuan Pasal 19 UUPA tersebut, sudah dinyatakan bahwa pemerintah akan memberikan jaminan perlindungan hukum dan kepastian hak atas tanah yang didaftar dengan memberikan surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang "kuat", pertanyaan hukumnya adalah seberapa kuatnya sertifikat hak atas tanah yang diatur dalam Pasal tersebut?

Makna "kuat" dalam konteks ini harus disandingkan dengan makna "mutlak" (*indefesiable*) atau tidak dapat diganggu gugat, atau ada yang mengatakan "absolut", jadi makna kuat artinya tidaklah mutlak atau masih dapat diganggu gugat. Makna kuat ini lah yang dikemudian hari atau saat ini selalu menjadikan persoalan hukum bagi pihak-pihak yang kepentingannya dirugikan. Maksudnya adalah pemahaman atas kekuatan yuridis dari sertifikat hak atas tanah yang akan dipertanyakan. Ketika dalam suatu sengketa dan peradilan dalam putusannya mencabut atau membatalkannya dan memenangkan pihak yang notabene hanya berpegang pada alat bukti yang lain, misalnya girik atau petok.

Berkaitan dengan kekuatan pembuktian yang "kuat" sertifikat hak atas tanah ini dikatakan oleh Maria SW Sumardjono, kuat artinya "harus dianggap yang benar sepanjang tidak dapat dibuktikan sebaliknya di pengadilan dengan alat bukti yang lain"⁸. Lebih lanjut dikatakan oleh Boedi Harsono⁹: "Bahwa surat-surat tanda bukti hak itu berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat berarti, bahwa keterangan-keterangan yang tercantum didalamnya (oleh hakim) sebagai keterangan yang benar, selama dan sepanjang tidak ada alat pembuktian yang lain yang membuktikan

⁸Maria SW, Soemardjono, *Op. Cit*, Hal. 50

⁹Boedi Harsono, *Op. Cit*, Hal. 488

sebaliknya. Dalam hal yang demikian maka pengadilanlah yang akan memutuskan alat pembuktian yang benar.” dengan kata lain, dengan masih adanya peluang para pihak mengadakan tuntutan hukum terhadap pemegang sertifikat hak atas tanah dapat disimpulkan bahwa kekuatan hukum sertifikat hak atas tanah tidaklah mutlak. Pertanyaannya apakah memang demikian kekuatan yuridis sertifikat hak atas tanah yang introdusir oleh Negara kita lalu bagaimana dengan kekuatan yuridis sertifikat hak atas tanah di Negara yang lain. Jawabannya adalah tergantung dari konstruksi hukum dari system pendaftaran tanah yang diintrodusir oleh hukum negara.

Penerbitan sertifikat hak atas tanah melalui proses yang panjang telah memberikan kesempatan yang cukup pada pihak yang merasa memiliki hak atas tanah tersebut untuk melawan baik data fakta maupun data yuridis selama jangka waktu cukup yang lama. Proses yang panjang tersebut diawali dengan atau tanpa pembuatan akta oleh atau dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah¹⁰.

Pengalihan tanah dari para pembeli awal, kepada pembeli kemudian, serta para pihak yang saat ini secara nyata menduduki baik secara hukum maupun konkret, telah berlangsung sesuai dengan aturan dari Pemerintah.

Para pihak yang menduduki dan memiliki hak atas tanah saat ini, di atas lahan sengketa, memiliki kepemilikan hak yang beragam seperti hak milik, hak pakai, hak guna bangunan, maupun hak tanggungan. Amar putusan MA yang menghukum Haji Juhri cs tidak dapat dieksekusi karena objek sengketa tanahnya tidak jelas. Atas dasar itu, maka sebaiknya badan peradilan untuk tidak mengeksekusi tanah di Kelurahan Meruya Selatan karena putusan MA bernomor 570 dan 2863 adalah putusan yang *nonexecuteable* (tidak dapat dieksekusi), sehingga bagi pihak BPN sendiri hal tersebut tidak menjadi masalah untuk tetap memproses segala perbuatan hukum berkaitan dengan hak atas tanah milik warga Meruya Selatan¹¹.

3. Bentuk Perlindungan Hukum dari Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Terhadap Para Pihak

Berkaitan dengan pemberian hak atas tanah, maka negara mempunyai hak untuk memberikan hak atas tanah negara kepada seseorang atau badan hukum tertentu, kemudian hak-hak tersebut dimodifikasi menjadi hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai atau hak pengelolaan, oleh karena itu selanjutnya negara menjamin kepada penerima hak untuk

¹⁰Tjahyo Widiyanto, *Wawancara*, Kepala Kantor Pertanahan Jakarta Barat, tanggal 15 Pebruari 2010

¹¹Tjahyo Widiyanto, *Wawancara*, Kepala Kantor Pertanahan Jakarta Barat, tanggal 15 Pebruari 2010

menggunakan tanah yang diberikan dengan segala akibatnya. Hak ini oleh Curzon disebut *public rights* atau hak yang ditetapkan oleh masyarakat luas dan *proprietary rights*¹²:

- a. hak-hak yang sempurna dan tidak sempurna, hak yang sempurna, yaitu hak dapat dilaksanakan melalui hukum dan hak yang tidak sempurna, yaitu hak yang diakui oleh hukum, tetapi tidak selalu dilaksanakan oleh pengadilan, seperti hak yang dibatasi oleh daluwarsa;
- b. hak-hak utama dan tambahan, hak utama, yaitu hak yang dapat diperluas oleh hak lain dan hak tambahan, yaitu hak yang melengkapi hak-hak utama; ,
- c. hak publik dan perdata, hak publik yaitu hak yang ada pada masyarakat umumnya, yaitu Negara dan hak perdata yaitu hak yang ada pada perseorangan;
- d. hak-hak positif dan negatif. hak positif menuntut dilakukan perbuatan-perbuatan dari pihak tempat kewajiban korelatifnya berada, seperti hak untuk menerima keuntungan pribadi; dan
- e. hak-hak milik dan pribadi. hak-hak milik berhubungan dengan barang-barang yang dimiliki oleh seseorang yang biasanya dapat dialihkan dan hak-hak pribadi berhubungan dengan kedudukan seseorang yang tidak pernah dapat dialihkan.

Pemberian hak atas tanah jika dikaji dari pengelompokan yang diuraikan tersebut, maka ada beberapa kelompok hak-hak atas tanah yang dapat diberikan oleh negara. Pemberian hak atas tanah oleh BPN dapat dikelompokkan sebagai hak yang tidak sempurna, artinya hak atas tanah ini baru diakui oleh hukum setelah penerima hak mendaftarkan surat keputusan pemberian hak atas tanahnya. Demikian pula hak yang tidak sempurna dibatasi oleh daluwarsa, artinya apabila surat keputusan pemberian hak atas tanahnya tidak dan atau lalai untuk didaftarkan, maka surat keputusan tersebut kadaluwarsa karena batas waktunya.

Pemberian hak atas tanah oleh BPN dapat dikelompokkan sebagai hak publik, artinya setiap orang atau badan hukum dapat mengajukan permohonan untuk memperoleh hak atas tanah meskipun tanah yang dimohonkan itu tanah negara. Berbeda halnya dengan hak milik, tanah yang dimohonkan haknya itu harus ada hubungan milik dengan pemohon, sedangkan orang lain yang tidak ada hubungan kepemilikan dengan tanah tidak dapat bertindak sebagai pemohon.

Dalam kaitannya dengan itu, Knottenbelt menulis bahwa hak itu memberikan kenikmatan dan keleluasaan kepada individu dalam melaksanakannya, sedangkan kewajiban merupakan pembatasan dan beban, oleh karena itu yang menonjol, ialah segi aktif dalam hubungan hukum itu,

¹²Achmad Ali, *Ibid.*, h. 246 atau hak yang berhubungan dengan milik seseorang. Lebih lanjut Curzon mengelompokkan hak-hak itu sebagai berikut :74 74 Satjipto Rahardjo, *Op. Cit.*, h. 61-62

yaitu hak. Apabila hukum sifatnya umum, karena berlakunya bagi setiap orang, maka hak dan kewajiban itu sifatnya individual, melekat pada individu¹³.

Relevan dengan tulisan Knottenbelt, disatu sisi penerima hak atas tanah dari negara memperoleh kenikmatan dan keleluasaan dalam menggunakan hak-haknya, namun disisi lain ia mempunyai kewajiban terhadap tanah yang diberikan oleh negara dan kewajiban ini sebagai pembatas dalam mempergunakan haknya. Dalam hal yang demikian itu Boedi Harsono menulis bahwa konsepsi hukum tanah nasional hak-hak atas tanah bukan saja hanya berisikan wewenang, melainkan sekaligus juga kewajiban untuk memakai, mengusahakan, dan memanfaatkannya¹⁴. Masyarakat, dan para pihak lainnya yang dalam proses jual beli tanah adalah dengan itikad baik, akan dirugikan dengan adanya persoalan tersebut. Upaya hukum bagi masyarakat yang dirugikan dari kasus ini adalah antara lain:

1. Melakukan perlawanan (*verzet*) atas putusan mahkamah agung;
2. Melakukan gugatan perdata kepada Juhri Cs;
3. Melakukan gugatan tata usaha negara kepada Badan Pertanahan Nasional;
4. Mencari dengan cara sendiri-sendiri upaya perdamaian atau upaya lain untuk mempertahankan hak-haknya.

Cita-cita hukum yang baik adalah untuk mendapatkan keadilan dan kepastian hukum. Apabila ada pertentangan antaran kepastian hukum dengan keadilan, maka unsur keadilan harus dikedepankan dan dimenangkan. Kepastian hukum adalah sebuah falsafah positivisme dimana untuk mendapatkan titik temu antara para pihak yang kepentingannya berbeda-beda, maka harus dicari suatu rujukan yang telah disepakati, dilegalkan dan diformalitaskan serta *enforceable* oleh aparat hukum sebagai penjelmaan dari kedaulatan birokrasi negara.

Tetapi mana kala, dengan saluran formal yang mengedepankan kepastian hukum tidak mencerminkan adanya keadilan, maka pencari keadilan akan menemukan caranya sendiri untuk mendapatkan keseimbangan antara keadilan dan kepastian hukum. Kepastian hukum yang ideal adalah hukum yang memberi keadilan. Namun manakala keadilan tersebut tidak ditemukan lewat saluran formal, akan terjadi apatisisme hukum, yang bahkan pada titik ekstrim akan dapat menjelma menjadi chaos karena masing-masing pihak akan mencari, menafsirkan dan menegakkan keadilan menurut persepsinya masing-masing.

Fenomena yang demikian ini, sebenarnya telah dikaji dalam satu aliran hukum post modernisme yang bernama *critical legal studies*. Menurut pendapat Munir Fuady mencatat, aliran *critical legal studies* merupakan suatu aliran yang bersikap anti liberal, anti objektivisme, anti

¹³Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum, Suatu Pengantar*, (Yogyakarta : Liberty, 1986), Hal. 39

¹⁴Boedi Harsono, *Op. Cit.*, Hal. 286

formalisme, dan anti kemapanan dalam teori dan filsafat hukum, yang dengan dipengaruhi oleh pola pikir *post modern*, secara radikal mendobrak dan menggugat kenetralan dan keobjektifan peran dari hukum, hakim, dan penegak hukum lainnya terutama dalam hal keberpihakan hukum dan penegak hukum terhadap golongan yang kuat/ mayoritas/ berkuasa/ kaya dalam rangka mempertahankan hegemoninya, serta menolak unsur kebenaran objektif dari ilmu pengetahuan hukum, serta menolak kepercayaan terhadap unsure keadilan, ketertiban dan kepastian hukum yang dihasilkan lembaga-lembaga formal negara¹⁵.

PENUTUP

Kesimpulan

Berdasarkan uraian pada bab-bab sebelumnya, dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut :

1. Pengadilan Tata Usaha Negara berwenang menyelesaikan sengketa hak atas tanah. Akta jual beli sebagai akta PPAT merupakan rangkaian proses penerbitan sertipikat. Kedudukan PPAT dalam menerbitkan akta jual beli bertindak pejabat publik yang membantu Kantor pertanahan dalam rangka pendaftaran hak untuk pertama kali maupun perpindahan hak. PPAT tidak mempunyai kehendak dan tindakannya senantiasa berpedoman dan berdasarkan pada kewenangan hukum publik, antara lain berdasarkan pada PP No. 24 Tahun 1997, Permenag/Ka. BPN No. 3 Tahun 1997 dan PP No. 37 Tahun 1998. Dengan demikian tindakan PPAT dalam menerbitkan akta jual beli adalah selaku Pejabat Tata Usaha Negara, maka akta-jual beli yang dikeluarkan PPAT juga dapat dimasukkan dalam kompetensi PTUN.
2. Status hukum Sertipikat Hak Atas Tanah Menurut Undang-undang Pengadilan Tata Usaha Negara .Kepastian hukum bagi para pihak yang memegang tanda bukti kepemilikan hak atas tanah (sertipikat) yang telah memperoleh penguatan putusan dari Mahkamah Agung, tampaknya tidak dapat diperoleh secara utuh, karena :
 - a) Beberapa upaya hukum yang lain, seperti *verzet* maupun peninjauan kembali masih terbuka;
 - b) Sebagian terbesar kalangan di masyarakat mempunyai persepsi berbeda dan menganggap bahwa putusan pengadilan tersebut tidak mencerminkan asas keadilan Perlindungan hukum dan kepastian hukum bagi para pihak yang memegang tanda bukti kepemilikan hak atas tanah (sertifikat), juga tidak utuh, karena :
 - c) Pemegang sertifikat hak milik, diabaikan haknya untuk diikutkan sebagai pihak turut tergugat, dan hanya dibuka upaya hukum melalui *verzet*;

¹⁵Munir Fuady, *Filsafat dan Teori Hukum Post Modern*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2005), hal.7

- d) Proses perolehan sertifikat yang bermasalah menimbulkan potensi gugatan di kemudian hari
3. Bentuk perlindungan hukum dari putusan Pengadilan Tata Usaha Negara terhadap para pihak. Pertanggungjawaban institusi pemerintahan yang menerbitkan sertifikat tanah yang ternyata bermasalah tetap dapat dimintakan pertanggungjawaban perdata, dan tuntutan ganti rugi. Masyarakat, yang menurut hukum harus dilindungi sebagai pembeli beritikad baik, ternyata tidak mendapatkan perlindungan itu. Ketika pengadilan negeri yang memperoleh legitimasi formal dari negara akan mengeksekusi suatu putusan mahkamah agung, kalangan masyarakat justru tidak menerimanya. Bahkan dukungan *non legal* diperoleh baik dari institusi parlemen, pemda maupun badan-badan kenegaraan lainnya seperti komisi-komisi nasional yang bergerak di bidang advokasi kepentingan masyarakat. Ini sesungguhnya adalah sebuah ironi di Negara yang berdasarkan hukum, dimana tidak ada kepercayaan kepada lembaga dan pranata hukum yang ada.

Saran

1. Sengketa pertanahan yang muncul dalam masyarakat tidak selamanya dapat diselesaikan melalui mediasi bahkan sebagaimana diungkapkan di awal tulisan cukup banyak perkara pertanahan yang masuk ke Pengadilan dibandingkan dengan perkara-perkara lain khususnya dalam lingkungan peradilan umum, karena itu upaya membenahi pranata peradilan untuk menangani kasus-kasus pertanahan secara tuntas.
2. Hendaknya wewenang BPN dibatasi hanya pada menemukan dan menentukan kriteria cacat hukum administrasi saja, sedangkan proses penyelesaian pembatalannya tetap diajukan melalui Badan Peradilan Tata Usaha Negara. Anotasinya, semua sengketa hukum antara pihak-pihak penyelesaiannya merupakan wewenang Badan Peradilan;

DAFTAR PUSTAKA

- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Jilid 1*, Jakarta : Djambatan, 2005
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. (Jakarta : Balai Pustaka, 1990)
- Muhammad Yamin dan Rahim Lubis, *Beberapa Masalah Aktual Hukum Agraria*, Medan : Pustaka Bangsa Press, 2004
- Munir Fuady, *Filsafat dan Teori Hukum Post Modern*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2005)
- Tjahyo Widiyanto, *Wawancara*, Kepala Kantor Pertanahan Jakarta Barat, tanggal 15 Pebruari 2010
- Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum, Suatu Pengantar*, (Yogyakarta : Liberty, 1986),

Sudjito, *Prona Pensertifikatan Tanah Secara Massal dan Penyelesaian Sengketa Tanah yang bersifat Strategis*, Yogyakarta, Liberty, 2007

PeraturanPerundang-undangan

Undang-UndangDasar Negara Republik Indonesia 1945 amandemen

Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (sebagaimana telah dirubah 2X (dua kali) dengan Undang-undang Nomor 9 tahun 2004

Undang-undang Nomor 51 tahun 2009), Undang-undang No 5 tahun 1960 tentangPeraturanDasarPokok-PokokAgraria